

一、中國大陸監察法草案簡析

中央研究院政治所副研究員蔡文軒主稿

- 根據監察法草案，監察機關將對調查對象使用「留置」措施，取代過去紀檢體系的「雙規」；惟中國大陸法界人士認為，草案對公務員權利維護極為不利。
- 未來監察機關介入司法程序的機會將更多，恐影響中共檢察機關地位；另政法系統與監察系統的衝突機率或大幅增加。

（一）前言

日前，中共全國人大網正式發布監察法草案一審稿(2017年6月第十二屆「全國人大」常委會第28次會議審議稿)，並公開徵求意見。這是監察法草案首次發布全文，由於條文內容將涉及現行監察機關改組與調查職權調整，而如何處理現行中共紀檢系統、檢查工作的關係(黨政分立、或維持現行合署辦公模式)等問題，已引起外界廣泛關注。此外，外界長期詬病黨紀檢監察機關查辦案件時，使用的「雙規」慣例，會否在本次草案解決適法性問題，也引起討論，茲評析目前監察法草案可能的立法方向與政策意圖如下。

（二）調查手段：「留置」措施將取代雙規

根據草案，未來監察機關將對調查對象使用「留置」措施，取代過去紀檢體系使用的「雙規」。草案並以限定監察機關啟動「留置」措施的4個實施條件：1.當被調查者涉嫌貪污賄賂，2.失職瀆職等嚴重職務違法或者職務犯罪，3.監察機關已經掌握其部分違法犯罪事實及證據，仍有重要問題需要進一步調查，4.具有「涉及案情重大、複雜的」、「可能逃跑、自殺的」、「可能串供或者偽造、銷毀、轉移、隱匿證據的」、「可能有其他妨礙調查行為的」4種情形時，得經監察機關依法審批，將其「留置」在特定場所。部分觀察認為，只有在以上4個條件滿足的前提下，並經上級監察機關批准，才能使用「留置」手段。就此，「留置」相較「雙規」實行

要件確實較為嚴格，但「留置」適用對象在草案規定更為廣泛，即便不具黨員身份，監察機關也能使用「留置」措施。而中紀委已於日前網站發表評論稱「監察機關調查職務違法和職務犯罪適用國家監察法，案件移送檢察機關後，適用刑事訴訟法」，說明未來監察機關介入司法程序的機會將更多。

（三）適用對象更為廣泛

監察法草案規範的適用對象將涵蓋6大類公職人員，包括：1.中共黨、人大、行政、政協、監察、審判、檢察、民主黨派、工商聯機關公務員及「中華人民共和國公務員法」管理的人員。2.法規授權或受國家機關委託管理公共事務組織的人員。3.國有企業管理人員。4.公辦教育、科研、醫療衛生與體育單位管理人員。5.基層自治組織管理人員。6.其他依法履行公職人員。整體而言，係對中國大陸公務人員實施監察職能的「全覆蓋」。此外，草案賦予監察機關對遭調查人員有3個月「留置」的權力，時間甚至可再延長3個月。這將讓監察機關對一般公務人員的調查時間，和過去的中共黨員相同，顯然更為嚴苛。

而這種幅度極大的擴權方式，在中國大陸尚未修憲的情況下，已引起是否違憲的質疑。有中國大陸法界人士更表示，草案對公務員個人權利的維護將極度不利，未來律師將無權介入監察機關程序，與草案宣稱的「法治原則」背道而馳，廣大公職人員將在尚未經過審判機制的過程下，先行定罪。此外，草案甚至要求檢察機關在作出不起訴決定時「徵求監察機關意見」，說明監察機關擁有較高的法律位階，等同損害中共檢察機關的現行憲法地位。

（四）以黨代政的疑慮

監察法草案不單有與中國大陸憲法抵觸的疑慮，根據目前草案規定的權責和實施細則，雖然要求未來設置的國家監察委員會其主任、副主任與委員提請「全國人大」常委會任免，並對人大及常委會負責及接受監督。但學者指出，監察委員會並未被強制要求向常委會提出工作報告，人大對

監察委員會的監督處於弱勢角色。若未來中共中紀委與國家監察委員會採取黨政合一的模式，人大對監察委員會的實質監督，低於對人民政府、人民法院等國家機關。草案通過後，監察機關甚至涵蓋對人大機關的「監察」，這部分顯示由於中共政府體制不遵循一般民主國家的「三權分立」原則，導致這類「準司法」機關有權監督審查代議士的憲政弔詭。

（五）結論

基於以上因素，監察法草案在未來運作將出現不小阻力，一個問題是監察機關若對全體公務人員實行監察「全覆蓋」原則，將耗費極大的行政成本。另一方面，若監察案件涉及一般民眾的刑事問題，監察機關與檢察機關間如何介入與協調，兩個體系間的衝突由誰仲裁，又是另一大問題。未來在適用範圍擴大的情形下，這類政法系統與監察系統的衝突機率將大幅增加，若結果最終仍交由上級黨委會協調，那法案宣稱的集中、統一反腐敗體制，在中共現行黨委會的集體領導原則下，根本不會發生。監察法草案的試行，未來恐不甚樂觀。